

O princípio da participação popular e a elaboração do Plano Diretor de Santana (AP)¹

Odair J. B. Freitas

E-mail: odairjosefreitas@yahoo.com.br

RESUMO: O presente artigo apresenta o resultado de pesquisa realizada no âmbito do curso de mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas da UNIFAP, abordando o princípio da participação popular. Destaca a sua importância no processo de elaboração do plano diretor do município de Santana/AP (cidade de médio porte), ocorrido nos anos de 2005 a 2006. Para o estudo proposto, o método utilizado é o dialético, mirando realizar a análise de uma norma legal, contudo, buscando elucidar os atores e fenômenos sociais que contribuíram para sua constituição. Embora enquadre-se como uma pesquisa eminentemente qualitativa, adota também técnicas quantitativas para obtenção de inúmeros dados. Assim, estabelece um perfil do público participante; demonstra quais foram os principais anseios manifestados pela população no processo participativo e mensura o grau de sua contemplação na lei elaborada, com dados obtidos a partir da aplicação de questionários, de entrevistas semi-estruturadas e de duas análises de conteúdo. Por sua vez, todas as constatações são confrontadas com reflexões da doutrina, resgatadas a partir de uma revisão bibliográfica. O estudo é composto por uma contextualização da cidade de Santana (a segunda mais importante do Amapá), uma apresentação das etapas do processo e uma análise do grau de influência do princípio na elaboração e na lei instituidora do novo plano diretor e permitiu perceber uma diversidade de problemas que afetam a realidade santanense, constatar que a participação popular ocorreu com intensidades diferentes ao longo do processo e que há limitações a serem enfrentadas.

Palavras-chave: participação popular, plano diretor, democracia participativa e política ambiental urbana.

ABSTRACT: This article presents the results of research conducted under the Masters Course in Environmental Law and Public Policy UNIFAP, addressing the principle of popular participation. Highlights its importance in preparing the master plan of the municipality of Santana / AP (medium-sized city), occurred in the years 2005 to 2006. For the proposed study, the method is the dialectic, aiming to perform a legal norm analysis, however, to elucidate the actors and social

¹ Artigo elaborado a partir do resultado de pesquisa empreendida no curso de pós-graduação em direito ambiental e políticas públicas (mestrado), da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, no período de 2007 a 2008.

phenomena that contributed to its formation. Although framed as an eminently qualitative research, also adopts quantitative techniques, to obtain numerous data. Thus, establishing a profile of participant; demonstrates what were the main concerns expressed by the population in the participatory process and measures the degree of contemplation in law drafted, with data obtained from questionnaires, semi-structured interviews and two content analysis. In turn, all findings are confronted with reflections of the doctrine, rescued from a literature review. The study consists of an overview of the city of Santana (second most important Amapá), a presentation of the steps involved and an analysis of the degree of influence of the principle in the elaboration and the law which established the new master plan and allowed to realize a variety of issues that affect reality santanense, noted that popular participation has occurred with different intensities throughout the process and that there are limitations to be faced.

Keywords: popular participation, master plans, participatory democracy and urban environmental policy.

1 Introdução

A participação popular vem ganhando importância nos mais diversos ramos de atuação social e, fundamentalmente, na elaboração e implementação de políticas públicas. No direito, consolidou-se como norma material e foi elevada à condição de princípio adquirindo, portanto, *status* de preceito fundamental. Por sua vez, no direito ambiental, como um direito de terceira geração, é considerada imprescindível nos espaços públicos de tomadas de decisão. Essa nova realidade jurídica possui reflexos no chamado meio ambiente urbano e na principal política pública a ele relacionado - os planos diretores municipais.

Cada vez mais busca-se averiguar se o princípio contribui realmente para a elaboração de planos diretores que sejam capazes de reparar desigualdades históricas que se materializam em nossas cidades. Nas realidades amazônicas, cresce a preocupação em se constatar em que medida os deficits sociais e econômicos, próprios desses espaços urbanos, intensificam as dificuldades para aquela política pública; nesse viés, inclui-se Santana, cidade de médio porte e distante cerca de 20 km da capital Macapá, do Estado do Amapá.

Nesse sentido, o presente artigo busca analisar de que forma a participação popular contribuiu para a percepção dos problemas ambientais urbanos da cidade de Santana e a consequente formulação de propostas durante o processo de elaboração do seu novo plano diretor, ocorrido nos anos de 2005 a 2006.

Para tanto, perfaz uma contextualização da cidade, destancando os aspectos históricos, sociais e infraestruturais e traça ainda uma breve trajetória da sua participação popular. Essa primeira etapa do estudo foi construída a partir de revisão bibliográfica e análise documental. Em seguida, é traçado um perfil dos participantes do processo, através de análise de dados obtidos com a aplicação de questionário.

A seguir, busca-se aferir quais foram os principais anseios manifestados pela população. Essa nova etapa foi viabilizada através de análises documentais, aplicação

de duas análises de conteúdo e de entrevistas semiestruturais à participantes do processo. Por fim, foi feita uma análise final buscando mensurar o grau de contemplação, na norma legislativa, daqueles anseios populares, procedida através de análise documental e da confrontação dos resultados obtidos com reflexões doutrinárias.

2 A cidade de Santana e a participação popular

Preliminarmente, é pertinente que se destaque as reflexões de alguns autores que tratam de aspectos diretamente relacionados à temática abordada. Assim, Castells (1983) chama atenção para o fato de que a produção do espaço tem relação com os conflitos sociais vivenciados em determinada realidade e que o fenômeno da urbanização não é uníssono. No caso da América Latina, vivencia-se uma “urbanização dependente”, que difere da urbanização européia e vem transcorrendo com uma velocidade muito intensa, não sendo acompanhada com um ritmo adequado do processo de urbanização, gerando deficits em termos de infraestrutura social e de equipamentos urbanos nas respectivas cidades.

Maricato (2001), adequando a reflexão para a realidade brasileira, destaca que a consequência fundamental da produção de cidades a partir da apropriação pelas elites dos investimentos públicos é a edificação de uma dupla realidade: uma cidade legal e uma cidade ilegal, estas constituídas de espaços urbanos inóspitos e inseguros. Já Cardoso (2007) chama atenção as cidades amazônicas, que necessitam ter um abordagem própria, visto que possuem algumas especificidades na sua conformação.

A atuação do Estado, no intento de enfrentar essas realidades e ditar os rumos a serem seguidos, ocorre, essencialmente, através das políticas públicas. Nesse viés, Bonetti (2006) destaca que deve-se considerar, indispensavelmente, o papel que exercem as diversas forças sociais no interior de determinada sociedade, tanto na concepção da política, quanto no decorrer de sua implementação.

Em razão das contradições apontadas, é crescente a preocupação de outros autores que destacam a necessidade de se ampliar a democracia através da participação popular. Nesse sentido, Santos (2005) ressalta o imprescindível papel que vem desempenhando algumas experiências brasileiras para o alargamento da democracia, mas que também suscita a resistência dos setores mais conservadores da sociedade.

Na seara específica do direito, Bonavides (2003) denuncia um descaso das intuições brasileiras com relação a promoção, quase que exclusiva, da democracia representativa em detrimento da democracia participativa, mesmo diante das previsões constitucionais que concebem os dois regimes em condições iguais (Art. 1º, parágrafo único e Art. 14 da CF/88).

Por sua vez, Souza (2006a), sem deixar de reconhecer a importância da participação popular como mecanismo capaz de expressar os anseios populares, destaca que o instituto precisa ser aprimorado, sob pena de cair em descrédito e se assistir a sua derrocada e um crescimento indesejado das formas clássicas de concepção e elaboração de políticas públicas.

2.1 Uma cidade em formação na Amazônia

A cidade de Santana é o segundo maior município do Estado do Amapá e fica localizado no extremo norte do Brasil, na entrada do Rio Amazonas, fazendo fronteira ao norte com a Guiana Francesa e ao sul com o Estado Pará, conforme pode ser constatado na figura 1. Até o ano de 1987, quando emancipou-se para a condição de município, Santana pertencia às porções territoriais da capital do estado amapaense – Macapá.



Figura 1: Mapa do Estado do Amapá, destacando-se a localização do município de Santana, às margens do rio Amazonas e próximo a capital do Estado, Macapá.

Após o fim da segunda grande guerra, desencadearam-se vários investimentos no então Território Federal do Amapá que visavam a implantação da infraestrutura necessária para a exploração do minério de manganês descoberto. Em 1950, instalou-se a Indústria e Comércio de Minérios S/A – ICOMI, empreendimento associado ao capital americano que investiu valores superiores a 60 milhões de dólares americanos, construindo 02 (duas) *Company towns* (vilas operárias) - uma delas, a “Vila Amazonas” -, estruturou um porto para escoamento do minério e construiu uma estrada de ferro de 200 km de extensão. Os dois primeiros empreendimentos foram instalados em Santana.

Sucederam-se outros grandes empreendimentos em Santana, também voltados para a exploração de recursos naturais. Assim, no final da década de 60, instalou-se a Brunynzeel Madeiras S/A - BRUMASA, voltado à exploração de madeiras para exportação; Em 1976, parte do empreendimento da Amapá Celulose - AMCEL, voltada para a exportação de celulose; em 1980 o distrito industrial; em 1991 foi a vez da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS; e, finalmente, em 2002 foi criada a Companhia Docas de Santana, cuja missão era administrar o porto organizado do município, que já existia desde 1982, mas que a partir daquele ano passou a ser administrado por uma empresa municipal.

Esses movimentos do capitalismo em terras santanenses ilustram claramente as teorias expressas por Castells (1983), visto que foram os grandes responsáveis pelos

contornos iniciais da conformação desse espaço urbano, materIALIZANDO os interesses capitalistas em plena Amazônia brasileira.

Todos esses empreendimentos tiveram, como consequência imediata para a cidade, um intenso crescimento populacional. Assim, de 1991 a 2004, por exemplo, a população santanense cresceu quase 80%, saltando de 51.451 para 92.190 habitantes, dos quais 94,29% habitavam na zona urbana do município (IBGE, 2008; DATASUS, 2008a). No período, houve uma forte contribuição do crescimento natural da população amapaense que, na década de 90, cresceu a uma taxa de 5,74% ao ano, ante uma de 2,88% para a região norte e de 1,63% para o país (PORTO, 2007).

Em 2005, o perfil social e econômico dessa população, era marcado pela pobreza e pela baixa escolaridade. O nível educacional de Santana ficava abaixo dos padrões nacionais; sendo que a quantidade de pessoas sem instrução correspondia a 13,07%, ante uma taxa estadual de 8,06% e uma nacional de 10,22%. Já a taxa de pessoas que frequentavam instituições de ensino médio era de 17,00%, as de ensino superior era de 2,02% e apenas 0,03% para os níveis de mestrado ou doutorado. Taxas abaixo da média nacional para cada um deles que era, respectivamente, de 15,03%, 5,32% e 0,40% (IBGE, 2008).

A saúde pública também era precária. O município ressentia-se de leitos suficientes para atender a sua população, havendo um parco contingente de profissionais da área que, na sua maioria, residiam na capital do Estado.

A riqueza gerada era insuficiente para dar conta das demandas suscitadas. Santana participava com 14,05% do PIB do Estado, contudo, possuía 16,68% de sua população. O seu PIB per capita era de 5.726,00 reais, inferior ao de Macapá que era de 7.414,81 reais (IBGE, 2006a). O valor do PIB santanense era ainda 70% inferior ao do PIB per capita nacional.

O mercado de trabalho era precário, esboçando um perfil característico de regiões com baixo desenvolvimento econômico. Segundo dados do IBGE (2008), a indústria de transformação gerava 9,38% dos empregos, enquanto a construção civil gerava 8,37%, o comércio: 18,15%, a administração pública: 11% e os serviços domésticos: 9,43%. A taxa de desemprego era de 10,67%, acima da média nacional que era de 9,31%. DATASUS (2008b). Com o encerramento definitivo das atividades da ICOMI no ano de 1997, a precariedade desse mercado de trabalho acirrou-se ainda mais.

O nível de desenvolvimento da cidade, portanto, era bastante incipiente, o que pode ser constatado, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento Humano do Município – IDH-M, que à época, ocupava uma posição acima da 2000ª, o que, considerando-se o já baixo nível do IDH de nosso país, é revelador de um estágio de desenvolvimento muito preocupante.

Os dados sociais santanenses expressam claramente a especificidade não somente da urbanização brasileira, defendida por Maricato (2001), mas, fundamentalmente, da urbanização amazônica, defendida por Cardoso (2007), que alertava para o fato de que os deficits sociais e econômicos das cidades amazônicas, também materializam espaços urbanos próprios, que importam em baixa qualidade de vida e impõem inúmeras dificuldades para a atuação do poder público.

Aspectos relacionados a organização do espaço e de infraestrutura em termos de equipamentos urbanos existentes, também são reveladores. Territorialmente, Santana é o menor município do Amapá, possuindo 1.578 Km², sendo que cerca da metade das terras localizadas no perímetro urbano são compostas por áreas baixas e alagadas, seja na forma de áreas de ressacas, seja na forma de várzeas de inundação².

A cobertura dos serviços de saneamento básico é muito reduzida, sendo que apenas 56,90% das residências possuíam água encanada e somente 3,1% eram atendidas por serviços de esgotamento sanitário. Deve-se ressaltar ainda que mesmo a pequena proporção de residências atendidas pelos serviços de esgotamento sanitário não são resultantes da ação do poder público, já que são exatamente aquelas residências localizadas em Vila Amazonas, construída pela empresa ICOMI na década de 50. Por sua vez, pouquíssimos trechos do sistema viário possuíam serviços de drenagem das águas pluvias e a pavimentação era precária.

A despeito de ser uma cidade portuária e possuir uma relativa infraestrutura direcionada para a exportação de mercadorias, os serviços portuários que servem para o transporte de cargas e passageiros domésticos, caminhavam para uma situação de estrangulamento.

Quanto aos principais problemas ambientais, destacam-se aqueles resultantes especificamente das atividades industriais realizadas na cidade. Assim, é patente no município a contaminação por arsênio na Vila do Elesbão, que fica localizada nas proximidades do porto da ICOMI, resultante das atividades de beneficiamento do minério de manganês que foram realizadas pela empresa até a década de 80. Havia ainda a penetração no solo de resíduos provenientes do acúmulo de cavaco (madeira triturada para exportação), no pátio do empreendimento da AMCEL que ficava localizada às margens do Rio Amazonas, colocando em risco de contaminação tanto dos lençóis freáticos, quanto as próprias águas superficiais.

Os problemas sociais, infraestruturais e ambientais atingiam de maneira mais incisiva os habitantes mais pobres que, sem muitas alternativas, acabavam por habitar áreas inóspitas, expressando também no espaço urbano santanense, as reflexões de Maricato (2001) ao denunciar a formação de uma dual realidade urbana: uma legal e uma ilegal.

Havia ainda a grande potencialidade para o surgimento de outros problemas que poderão vir a atingir a realidade santanense. É o caso de sua vocação portuária, por exemplo, que tendia a ser ainda mais potencializada, já que o Estado do Amapá passava a receber investimentos inéditos em sua infraestrutura, tais como a anúncio da construção da ponte da amizade que interligará o Estado (via o município de Oiapoque, no extremo norte do Estado) à Guiana Francesa e intensificação do asfaltamento da BR-156 que interliga o município de Oiapoque à capital Macapá e, por sua vez, ao porto de Santana.

² Segundo o professor Dr. Ricardo Angelo, da Universidade Federal do Amapá - UNIFAP, as áreas de ressaca caracterizam-se por serem áreas baixas e funcionam como bacias de captação de águas da chuva, possuindo uma pequena ligação com o rio. Já as várzeas de inundação são áreas ribeirinhas, que sofrem influência direta das marés.

2.2 A trajetória da participação popular

O contexto histórico santanense, no início dos anos 80, fortemente influenciado pelos interesses de uma grande empresa mineradora e por um recente período ditatorial que assolou o país, não era favorável a eclosão de experiências participativas. Essa realidade começou a sofrer alterações com a ação decisiva da igreja católica, através da atuação de suas Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, que conseguiu aglutinar inúmeros santanenses e foram determinantes para a organização de movimentos sociais e partidos políticos. Por sua vez, houve um significativo esvaziamento e desarticulação durante a década de 90, havendo um recuo do ativismo político que atingiu fortemente os espaços de participação popular.

A apatia participativa em Santana foi freada com o advento de uma experiência participativa protagonizada pelo deputado federal Antonio Nogueira do PT, eleito em 2002, com 55,63% de seus votos obtidos no município. A “Emenda Participativa - EP” (como ficou conhecida), foi inspirada no Orçamento Participativo – OP e se constituía na discussão e decisão a respeito da destinação de parte dos recursos oriundos de emenda parlamentar para indicação e inclusão no Orçamento Geral da União – OGU. A experiência santanense foi muito bem recebida e foi determinante para que o parlamentar federal viesse a se eleger prefeito no pleito eleitoral de 2004. Em 2005, o já prefeito implementou o OP santanense, um processo que, ao seu final, envolveu cerca de 3.000 pessoas, elegeu 268 delegados e 24 conselheiros. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA, 2005e).

Os aspectos analisados até o momento, permitem aferir que havia limitações e também potencialidades que acabaram, de alguma forma, influenciando nos rumos tomados pela participação popular em Santana. Assim, inicialmente, destaca-se que, os mesmos empreendimentos que geravam inúmeros empregos e renda para cidade eram responsáveis por significativos impactos ambientais, suscitando grandes preocupações quanto a qualidade desse meio ambiente urbano.

O baixo grau de desenvolvimento se refletia diretamente na geração de uma população majoritariamente pobre e com uma baixa capacidade de resolver, por meios próprios, aspectos relacionados à qualidade de suas moradias e melhorias sanitárias. Portanto, vivia-se em meio a uma realidade bastante paradoxal, em que conviviam uma grande quantidade de riquezas geradas para exportação e um ambiente de pobreza e degradação humana intensos. Essas contradições convertiam-se em grandes obstáculos e desafios para um processo de elaboração do novo plano diretor, em vias de começar, no ano de 2005.

O desafio assumia proporções ainda maiores ao se considerar as novas exigências legais e doutrinárias para essa política, tais como a necessidade de ser elaborado de maneira participativa e de ampliarem sua abrangência tanto territorialmente (abranger as zonas rurais), quanto materialmente (tratar da seara econômica, ambiental e social, por exemplo) (DEXHEIMER, 2006 & SOUZA, 2006a).

Por sua vez, a trajetória da participação popular em Santana, seja por iniciativa e atuação direta dos movimentos sociais, seja por via de políticas de iniciativa do poder público, acabou criando um ambiente relativamente favorável à participação popular e

teve uma significativa influência no processo de elaboração participativa do novo plano diretor da cidade. As duas experiências que se sucederam em Santana (a EP e o OP), serviram como uma espécie de aquecimento para o processo de elaboração do seu novo Plano Diretor, pois, não somente fomentaram a participação popular, como também proporcionaram o contato da população com o emaranhado institucional da administração pública, aproximando a população da gestão pública.

3 A participação popular na lei instituidora do novo Plano Diretor santanense

O segundo estágio deste estudo, constitui a análise do grau de influência que a participação popular exerceu sobre o processo em si e, principalmente, sobre a lei instituidora do novo plano diretor da cidade de Santana. Para tanto, inicialmente, será feita uma breve descrição dos principais momentos do processo elaborativo, dividindo-o em etapas, mirando sua melhor compreensão.

Para dar conta desse intento, foi feita uma análise de documentos que foram produzidos ao longo do processo e da elaboração da lei, tais como documentos oficiais, atas de reuniões, anais de congressos e seminários e registros fotográficos.

Por sua vez, no que diz respeito a análise do teor das normas elaboradas, bem como a mensuração da influência da participação popular, à guisa de delimitação, preliminarmente, destaca-se que a natureza dos planos diretores é a de um documento que contém “normas diretrizes”, ou seja, normas gerais e princípios que buscam estabelecer os objetivos gerais da política ambiental urbana de uma cidade. Logo,

O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade (SANT'ANA, 2006, p. 159). [...] Nesse sentido, o plano diretor portanto (i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos (BRASIL, 2004, p. 16).

Partindo desse pressuposto, buscou-se, então, construir uma metodologia de análise de documentos que registraram o processo participativo santanense, que fosse capaz de, inicialmente, detectar que aspectos, relativos ao teor da política ambiental urbana, foram destacados pela população para, em seguida, agrupá-los segundo critérios pré-estabelecidos e, posteriormente, avaliar se foram materializados na forma de diretrizes, objetivos, normas gerais, princípios ou parâmetros urbanísticos, no novo plano diretor.

A técnica utilizada foi a análise de conteúdo, baseada nas orientações de Bardin (2004), pois permite que se alcance a objetividade, a sistematização e se faça as devidas inferências (RICHARDSON, 2008). Por sua vez, os documentos selecionados foram exatamente aqueles que registraram os momentos de maior intensidade participativa. Assim, foram analisados a “sistematização dos debates do I Seminário de capacitação interna do PDP”, o “Relatório síntese das propostas submetidas à votação

no congresso” do Orçamento Participativo, os “Anais da 2ª Conferência municipal da cidade”; e, a decupagem de 14 (amostragem correspondente a 10% de 140 participantes identificados) entrevistas semi-estruturadas aplicadas a participantes dos eventos. As etapas foram ainda subdivididas em “momentos” participativos e o teor dos debates em “temas” e “assuntos”, os quais serviram de base à quantificação e posterior reflexão sobre os resultados mensurados ao final da análise.

3.1 Principais etapas do processo de elaboração do novo Plano Diretor

No início de 2005, havia menos de 02 (dois) anos para a elaboração do novo plano diretor da cidade de Santana. Por sua vez, em razão das novas exigências legais e doutrinárias, o plano necessitava ser elaborado por meio de ampla participação popular, sendo esta considerada uma estratégia necessária (e não facultativa), constituindo em elemento para sua validade, havendo ampla previsão legal nesse sentido.

Diante disso, foi concebido um processo dividido em 04 (quatro) etapas: o primeiro momento, constitui-se numa fase preparatória, cujo ato inicial foi a criação, no mês de março de uma Gerência de Projetos (a “Fábrica de Projetos”)³ e de um “Grupo de Trabalho do PDP”; buscou-se ainda estabelecer proximidades com possíveis instituições parceiras e deliberou-se que o plano seria elaborado inteiramente por técnicos da prefeitura. Num segundo momento, procedeu-se a formação e mobilização de gestores e técnicos da PMS e de lideranças da sociedade civil (REVISTA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO I, 2005). Nessa etapa foram realizados 03 (três) seminários de capacitação, orientações e estudos coletivos na fábrica de projetos e orientações no bojo de outros processos participativos que estavam ocorrendo na cidade, tais como o OP.

Num terceiro momento, foi realizado um amplo diagnóstico da cidade, através de um procedimento conhecido como “leitura da cidade”, que desdobrou-se em uma fase técnica e uma comunitária. Nesta última, foi determinante a interação com outras atividades participativas que estavam ocorrendo, tais como OP de 2005, a 2ª Conferência Municipal da Cidade; uma pesquisa de sondagem realizada na cidade, 02 (duas) caravanas que visitaram localidades mais problemáticas do município e um festival de vídeo, cuja temática era a cidade de Santana. Por fim, o quarto momento, constitui-se na sistematização e elaboração de um projeto de lei, que durou cerca de 40 (quarenta) dias, em que foram realizadas várias audiências públicas e feita a sistematização de propostas elencadas e finalizou em 05 de outubro de 2006, com a aprovação da lei que instituiu o novo plano diretor.

3.2 A materialização da participação popular na lei instituidora do Plano Diretor de Santana

³ A Gerência de Projetos foi criada com o objetivo de congregiar técnicos especializados em elaboração de planos, projetos e demais políticas públicas de interesse do município. Inicialmente, tinha como seu foco prioritário a elaboração de projetos para a captação de recursos extra-orçamentários. A “fábrica de projetos” (como acabou ficando conhecida) foi inicialmente o órgão municipal responsável pela coordenação das atividades elaborativas do novo Plano Diretor do município de Santana.

Por fim, buscar-se-á detectar quais foram as reais consequências da nova forma de construção dessa política pública para o plano em si, ou seja, como os anseios e reivindicações da população participante, expressos nos espaços de participação popular, foram (ou não) materializados na lei que instituiu o novo plano diretor da cidade.

Preliminarmente, foi traçado um breve perfil dos participantes. Para tanto identificou 300 participantes de audiências públicas, fóruns e demais espaços participativos de elaboração do plano. Desses foi possível localizar 140 participantes (a pesquisa foi feita cerca de dois anos após a conclusão do processo elaborativo do PDP), aos quais foi aplicado um questionário, buscando detectar o perfil sócio-econômico e político do grupo participante.

A tabulação dos questionários revelou que a maioria era do sexo masculino, que totalizava 55%, ante 45% do sexo feminino e ainda, que se tratava de um público dividido em dois grandes grupos: 50,71% eram oriundos de governos (quase que na totalidade do governo municipal) e 49,29% era oriundo da sociedade civil.

O grupo oriundo de governos tinha como suas principais características: ser um público mais jovens, visto que 70,42% estavam nas faixas etárias que variavam de 25 a 44 anos; ser um público como uma renda mais elevada, visto que 59,16% possuíam uma renda superior a 2 (dois) salários mínimos; possuir um maior nível de formação escolar, visto que 64,79% estavam acima do nível de escolaridade de superior incompleto; ser ocupado profissionalmente, majoritariamente, no serviço público, visto que 66,20% eram servidores públicos; estarem vinculados politicamente ao partido político governante, já que 86,84% dos que se declararam ter filiação partidária, eram filiados ao PT (que governava a cidade).

Já o grupo oriundo da sociedade civil, possuía como suas principais características: ser um público mais velho, visto que 46,38% estavam em faixas etárias acima de 45 anos; possuir um menor nível de renda, visto que 62,32% recebiam até 02 (dois) salários mínimos; possuir um menor nível de formação escolar, visto que 68,13% possuíam um nível de escolaridade de ensino médio completo pra baixo; possuir atividades profissionais precárias, visto que 31,88% eram trabalhadores autônomos (atividade quase sempre do tipo informal); possuir uma vinculação político partidária mais distribuída (38,89% ao PT, 22,22% ao PDT, 16,67 % ao PSB, 5,56% ao PCdoB, dentre outros).

Adentrando, de maneira mais específica na análise da influência da participação popular em si na conformação do plano diretor, num primeiro momento, seguindo a metodologia explicitada anteriormente, serão expostos os anseios e manifestações dos participantes do processo participativo considerados de “âmbito geral”, em seguida os de âmbito “especificamente ambientais” e, por fim, se buscará identificar em que medida, aqueles anseios e manifestações foram contemplados na lei.

Na análise de conteúdo, realizada nos documentos elencados, foi possível detectar 443 unidades de registro, aqui denominadas de “temas”. Agrupando-se esses temas por “assuntos”, considerando suas afinidades e o contexto no qual estava sendo mencionado, podemos concluir que a população participante, nos debates, intervenções e entrevistas tratou, primordialmente, dos seguintes assuntos: 1) gestão e

planejamento, 2) desenvolvimento econômico, 3) mobilidade, 4) conhecimento/informação, 5) meio ambiente, 6) urbanização, 7) habitação, 8) serviço social, 9) saúde, 10) infraestrutura e 11) esporte e lazer.

Cruzando-se os assuntos elencados com os 68 (sessenta e oito) “momentos” participativos (obtidos a partir da subdivisão das 04 (quatro) fontes selecionadas), obtém-se a tabela 1, que relaciona os assuntos com maior frequência de citação pelos participantes.

Tabela 1: Frequência de assuntos por “momento” participativo

ASSUNTOS	FREQUENCIA POR “MOMENTOS”	%
Gestão e planejamento	20	29,41%
Desenvolvimento Econômico	15	22,06%
Mobilidade	15	22,06%
Conhecimento/Informação	13	19,12%
Meio Ambiente	13	19,12%
Urbanização	13	19,12%
Habitação	11	16,18%
Serviço Social	10	14,71%
Saúde	8	11,76%
Infra-estrutura	6	8,82%
Esporte e Lazer	6	8,82%

Fonte: Tabulação efetuada pelo autor

Por sua vez, ao detalharmos os assuntos selecionados e desdobrarmos pelos seus 03 (três) principais temas/aspetos (os mais citados), obtém-se a tabela 2:

Tabela 2: Principais temas/aspetos componentes de cada assunto destacado

ORDEM	TEMA/ASPECTO POR ASSUNTO	%
1)	Gestão e planejamento	
a)	Qualificação da gestão pública	43,22%
b)	Participação popular	31,36%
c)	Transparência e controle social da gestão	10,17%
2)	Desenvolvimento Econômico	
a)	Políticas para promoção do desenvolvimento	45,24%
b)	Desenvolvimento local sustentável	19,05%
c)	Qualificação da produção	16,67%
3)	Mobilidade	
a)	Pavimentação, calçamento e ciclovias em ruas e avenidas e construção de passarelas	32,35%
b)	Integração dos modais de transporte	20,59%
c)	Inclusão dos portadores de necessidades especiais e com dificuldade de mobilidade	17,65%
4)	Conhecimento/Informação	
a)	Disponibilização de conhecimento/informação para a sociedade	57,89%

b)	Estímulo à produção do conhecimento/informação	39,47%
c)	Integração de informação/conhecimento entre as esferas de governo	2,63%
5) Meio Ambiente		
a)	Saneamento (água, esgoto, drenagem)	34,21%
b)	Preservação/recuperação de áreas degradadas (especialmente as áreas de ressacas)	23,68%
c)	Melhorias na lixeira pública e na coleta de lixo	15,79%
6) Urbanização		
a)	Grandes obras de urbanização da cidade	34,62%
b)	Regularização fundiária	19,23%
c)	Integrar as diferentes percepções e interesses	15,38%
7) Habitação		
a)	Políticas habitacionais	58,06%
b)	Regularização fundiária	35,48%
c)	Ordenamento da cidade	3,23%
8) Serviço Social		
a)	Construção de prédio e demais infraestruturas	66,67%
b)	Fomento de políticas e ações sociais	33,33%
9) Saúde		
a)	Construção de prédio e demais infraestruturas	72,73%
b)	Melhoria da Saúde Pública	27,27%
10) Infra-estrutura		
a)	Melhorias na gestão do Porto de Santana	43,75%
b)	Construção de prédio e demais infraestruturas	40,63%
c)	Melhor regulamentação das concessões públicas	6,25%
11) Esporte e Lazer		
a)	Construção de prédio e demais infraestruturas	87,50%
b)	Desenvolvimento do esporte e do lazer	12,50%

Fonte: Tabulação efetuada pelo autor

Nessa tabela 2, é possível ter clareza daqueles assuntos e aspectos (temas) que mais preocuparam os participantes em Santana e será adotado como a referência para, posteriormente, averiguar o grau de contemplação das manifestações/anseios populares.

Chama atenção o fato de a população participante, tanto aqueles oriundos da sociedade civil, quanto aqueles oriundos de governos, ter demonstrado ser conhecedora dos principais problemas ambientais e urbanos que atingem o espaço santanense. Por sua vez, os dados para se detectar quais foram as principais manifestações de âmbito especificamente ambientais, vieram, inicialmente, da tabela anterior (item 05) e, ainda, de uma nova análise de conteúdo aplicada especificamente sobre as respostas a 04 perguntas das entrevistas semi-estruturadas aplicadas aos 14 participantes do processos, que foram: “5- Houve debate sobre problemas ambientais

de Santana?”, “6- Que problemas ambientais, você destacaria, atingem a realidade de Santana?” e “7- Eles devem ser resolvidos?” e “8- A proteção de algumas ‘áreas’ atrapalha o desenvolvimento da cidade?”.

Inicialmente, a tabulação da pergunta 5, demonstra que, no processo participativo, para 64,29% do participantes, houve debate sobre problemas ambientais e para 35,71% isso não ocorreu. Em seguida, perguntado sobre quais seriam os principais problemas ambientais que atingem a cidade de Santana (pergunta n. 6), a respectiva tabulação resultou na tabela 3.

Tabela 3: Tabulação da pergunta n. 6: “Que problemas ambientais, você destacaria, atingem a realidade de Santana?”

PROBLEMAS/ANSEIOS	QUANT	%
Áreas de ressaca	9	31,03%
Coleta e tratamento do Lixo	7	24,14%
Saneamento básico	3	10,34%

Fonte: Tabulação efetuada pelo autor

A comparação dos 03 (três) principais itens da tabela 3, com o item 05 da tabela 02, demonstra tratar-se, na verdade, dos mesmos problemas ambientais. Aqueles 03 temas, serão então utilizados como o rol dos principais anseios/manifestações de âmbito especificamente ambientais e também a referência para a análise seguinte, com o fim de se mensurar se foram ou não contemplados.

Procedidos os levantamentos acerca das principais manifestações/anseios da população participante, tanto de âmbito geral (tabela 2), quanto de âmbito especificamente ambiental (tabela 3), o passo seguinte foi o de constatar se aqueles assuntos e aspectos foram contemplados. Para tanto, um procedimento metódico foi colocado em andamento, que consistiu numa leitura cuidadosa de toda a lei e posterior classificação de suas previsões, segundo cada um dos itens elencados nas tabelas 2 e 3, ou seja, partindo-se de cada um dos assuntos, buscou-se encontrar na lei, previsões a eles relacionados. De acordo com o grau de contemplação, a classificação foi feita obedecendo a seguinte equivalência: “A”, quando havia previsão satisfatória; “B”, quando havia previsão mediana; “C”, quando havia apenas previsão indireta; e, “D”, quando não havia previsão.

Em razão da coincidência já destacada com relação aos aspectos (temas) do assunto “meio ambiente”, manifestados nas duas análises anteriores (tabelas 2 e 3), esse assunto foi deslocado para o final e foi analisado após todos os demais. O resultado da análise está sintetizado no Quadro 1.

Quadro 1: Classificação das previsões dos anseios/manifestações populares na lei

ORDEM	TEMA/ASPECTO POR ASSUNTO	CLASSIFICAÇÃO DA PREVISÃO NA LEI
Gestão e planejamento		
a)	Qualificação da gestão pública	A

b)	Participação popular	A
c)	Transparência e controle social da gestão	A
Desenvolvimento Econômico		
a)	Políticas para promoção do desenvolvimento	A
b)	Desenvolvimento local sustentável	A
c)	Qualificação da produção	A
Mobilidade		
a)	Pavimentação, calçamento e ciclovias em ruas e avenidas e construção de passarelas	C
b)	Integração dos modais de transporte	A
c)	Inclusão dos portadores de necessidades especiais e com dificuldade de mobilidade	A
Conhecimento/Informação		
a)	Disponibilização de conhecimento/informação para a sociedade	A
b)	Estímulo à produção do conhecimento/informação	A
c)	Integração de informação/conhecimento entre as esferas de governo	C
Urbanização		
a)	Grandes obras de urbanização da cidade	A
b)	Regularização fundiária	A
c)	Integrar as diferentes percepções e interesses	A
Habitação		
a)	Políticas habitacionais	A
b)	Regularização fundiária	A
c)	Ordenamento da cidade	A
Serviço Social		
a)	Construção de prédio e demais infraestruturas	D
b)	Fomento de políticas e ações sociais	C
Saúde		
a)	Construção de prédio e demais infraestruturas	C
b)	Melhoria da Saúde Pública	C
Infra-estrutura		
a)	Melhorias na gestão do porto	B
b)	Construção de prédio e demais infraestruturas	C
c)	Melhor regulamentação das concessões públicas	C
Esporte e Lazer		
a)	Construção de prédio e demais infraestruturas	D
b)	Desenvolvimento do esporte e do lazer	C
Meio Ambiente		
a)	Saneamento (água, esgoto, drenagem)	A
b)	Preservação/recuperação de áreas degradadas (especialmente áreas de ressacas)	A
c)	Melhorias na lixeira pública e na coleta de lixo	A

A= previsão satisfatória

C= previsão indireta

B= previsão mediana

D= sem previsão

Fonte: Tabulação efetuada pelo autor

Esse quadro possibilita uma visualização global de como a lei tratou/contemplou os anseios manifestados pelos participantes nos espaços oportunizados. Há 30 temas/aspectos elencados, dos quais, 19 são classificados como “A” (63,33%), ou seja, com previsão satisfatória; 1 é classificado como “B” (3,33%), ou seja, com previsão mediana; 8 são classificados como “C” (26,67%), ou seja, com previsão indireta e 2 são classificados como sendo “D” (6,67%), ou seja, sem previsão.

Reunindo as previsões satisfatórias, medianas e indiretas, é possível concluir que houve ampla previsão na lei dos anseios/manifestações expressos pelos participantes nos conjuntos dos eventos analisados do processo de elaboração do plano diretor santanense e que aqueles assuntos classicamente vinculados e contidos em planos diretores, receberam novamente uma previsão mais expressiva no novo plano diretor santanense.

4 Considerações finais

Inicialmente, deve-se destacar que o processo participativo santanense protagonizou momentos de intensa participação, que permitiu uma rica interação entre técnicos, gestores e a sociedade civil, incorporando a percepção popular, desdobrando-se numa importante arena de pactuação política, acerca dos rumos, estratégias e objetivos possíveis desse espaço urbano. De outro modo, também demonstrou que a população, especialmente aquela ligada aos movimentos populares, tem noção das prioridades a serem estabelecidas e que, com um mínimo de esforço e organização, poderá discutir e decidir sobre aspectos tidos como complexos.

Por sua vez, o processo também revelou carências que precisam ser enfrentadas. Assim, inicialmente, causa preocupação o fato de muitas das decisões estruturais do processo e a própria composição da coordenação dos trabalhos, não ter contado com a participação de membros da sociedade civil, demonstrando que ainda persistiam valores clássicos identificados com o tecnocratismo. Do mesmo modo, a diminuição da intensidade de participação ao final do processo e a participação praticamente majoritária de membros do governo municipal e do partido político que governava a cidade, revelam que houve falta de prioridade e da devida preparação para a elaboração de uma política pública de tamanha relevância e de que a verdadeira vontade da população pode ter sido desvirtuada.

Quanto ao teor da norma elaborada em si, alguns aspectos que tem o potencial de influenciar diretamente a conformação do espaço urbano santanense, acabaram sendo ignorados. Assim, por exemplo, é o caso do potencial portuário da cidade e a necessidade de se efetivar a integração metropolitana, envolvendo as cidades de Macapá (a capital do Estado) e Santana. Além do mais, deve-se considerar melhor, as insuficiências próprias dos planos diretores em si que, atualmente, acabaram sendo convertidos em verdadeiros instrumentos miraculosos, como se a sua simples

existência fosse uma ferramenta capaz de resolver todos os problemas de uma cidade (VILLAÇA, 2005).

Diante de todos esses desdobramento, o processo participativo santanense acaba por adquirir as características que, segundo a classificação estabelecida por Souza (2006b) – que analisou inúmeros outros processos participativos, buscando hierarquizá-los, considerando, fundamentalmente, a contribuição que podem importar para um salutar avanço na cultura política - o inclui entre aqueles que provocam uma “cooptação estrutural”, na medida em que acabam importando em uma desestruturação e em desestímulo de movimentos sociais e no enfraquecimento do ativismo social.

De outro modo, não há como ignorar, que as mais variadas dificuldades para a materialização do princípio da participação popular, possuem um elemento determinante, que é a influência/resistência imposta por uma realidade social formada, fundamentalmente, pela materialização de interesses de um modelo capitalista, pouco interessado em considerar aspectos sociais e humanitários. Assim, desconhecimento/desinformação, deficits sociais e econômicos, precariedades na gestão pública e desestímulo de um modo geral, atendem e acabam por promover aos interesses daquele modelo capitalista.

Contudo, fica evidente que o princípio da participação popular, mesmo diante de tantos obstáculos, manifestou-se ao longo de todo o processo de elaboração do novo plano diretor de Santana. A lei resultante é mais inclusiva e mais adequada às especificidades locais, o que poderá ser significativo para provocar um sentimento de identidade, ampliando, assim, a legitimidade da norma em si. Contudo, as dificuldades enfrentadas pelo instituto/princípio precisam ser adequadamente enfrentadas, sob pena de redundar em maiores prejuízos para a cidadania e para a cultura política santanense.

Por fim, considerando os êxitos e insucessos da manifestação do princípio, o saldo é positivo e poderá desdobrar-se em futuras conquistas tanto para a cultura política local, quanto para o objetivo de se edificar uma cidade sustentável, consoante previsões da CF/88 e do Estatuto das Cidades.

Referências

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3ª ed. Lisboa: edições 70, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas Por Dentro**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Governo Federal do Brasil, 2004.
- _____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Site do Palácio do Planalto, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%20ao.htm>. Acesso em: 01 ago 2007.
- BUENO, Laura Machado de Mello. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, Laura Machado de

- Mello & CYMBALISTA, Renato (org.). **Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.
- CARDOSO, Ana Cláudia Duarte (Org.). **O Rural e o urbano na Amazônia: diferentes olhares em perspectivas**. Belém: EDUFPA, 2006.
- CASTELLS, Manuel. **A Questão urbana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- DATASUS. Indicadores demográficos e sociais: Santana-AP. **Portal do Datasus**. Brasília, 2008a. Disponível em: <<http://dtr2002.saude.gov.br/caadab/indicadores/amapa/SANTANA.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2008a.
- _____. Taxa de desemprego: Amapá. **Portal do Datasus**. Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2007/b06.def>>. Acesso em: 23 out. 2008.
- DEXHEIMER, Marcus Alexsander. **Estatuto da cidade e democracia participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.
- EMENDA PARTICIPATIVA: quem decide é o povo. Direção: Tomé Souza. Macapá: Pauta Produções, 2004. 1 videodisco (30 min.) son., color.
- IBGE. Diretoria de Pesquisas, coordenação de contas nacionais. **PIB Municípios** (1999 a 2004). 2006a. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municípios/2004/Pibmunicipios1999_a_2004.zip>. Acesso em: 16 out. 2008.
- IBGE. Censos Demográficos (1940-2008). **Estatística - Download de arquivos**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/>. Acesso em: 16 out. 2008.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL. **Mineração predatória na Amazônia brasileira: cinco décadas de irresponsabilidade social e ambiental no estado do Amapá**. Florianópolis: Observatório Social. Mar. 2003. Disponível em: <<http://www.amazonia.org.br/arquivos/108957.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2008.
- PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943-2000**. 2ª. Edição. Macapá: Setec, 2007.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA. **Relatório do Orçamento Participativo**. Coordenação do Orçamento Participativo. Santana. 2005e.
- REVISTA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO I. **Ações iniciais de preparação do plano diretor participativo do município de Santana (PDP – STN)**. Santana: PMS, Ano 1, n. 1, Vol. 1, out. 2005. p. 97.
- REVISTA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO II. **Leitura da cidade: um olhar para o município de Santana**. Santana: PMS, Ano 1, n. 1, Vol. 2, out. 2005. 97 p. 218.
- RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 4ª. Edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

TRE-AP. Eleições. **Estatísticas e pleitos eleitorais**. Macapá, 2008. Disponível em: <<http://www.tre-ap.jus.br/Home/eleicoes/resultad.htm>>. Acesso em: 23 out. 2008.

TORK FILHO. Edmundo Ribeiro. **Do orçamento participativo à emenda participativa: estudo de caso realizado no município de Santana – Amapá**. Dissertação (mestrado em contabilidade) - Fundação Visconde de Cairú. Salvador, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, agosto de 2005.

Artigo recebido em 15 de novembro de 2010.

Aprovado em 30 de dezembro de 2010.